



Processo decisionale più efficiente per la politica estera e di sicurezza comune dell'UE (COM(2018)647)

Dossier n° 19 -
25 febbraio 2019

Tipo di atto	<i>Comunicazione della Commissione europea</i>
Data di adozione	<i>12 settembre 2018</i>
Settori di intervento	<i>Politica estera e di sicurezza comune; Consiglio dell'UE; processo decisionale</i>
Esame da parte delle Istituzioni dell'UE	<i>Trasmesso al Consiglio dell'UE e al Parlamento europeo</i>
Assegnazione	<i>2 ottobre 2018 – III Commissione Affari esteri e comunitari</i>
Segnalazione da parte del Governo	<i>2 ottobre 2018</i>

Finalità

Nella comunicazione "*Un ruolo più incisivo a livello mondiale: un processo decisionale più efficiente per la politica estera e di sicurezza comune dell'UE*" [COM\(2018\)647](#) la **Commissione europea propone** che il **Consiglio europeo decida**, utilizzando le disposizioni previste dai Trattati vigenti e in particolare la cosiddetta "**clausola passerella**" di cui all'articolo 31, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea (TUE), **il passaggio dall'unanimità alla votazione a maggioranza qualificata** nelle decisioni del Consiglio dell'UE in materia di politica estera e di sicurezza comune dell'UE in alcuni specifici casi, in materia di **diritti umani, sanzioni e missioni civili**.

Si ricorda che la "clausola passerella" di cui all'articolo 31, paragrafo 3, del TUE consente al Consiglio europeo, all'unanimità, di autorizzare il Consiglio dell'UE a deliberare a maggioranza qualificata in casi ulteriori rispetto a quelli già previsti dall'articolo 31, paragrafo 2, del TUE (v. *infra*), ad eccezione delle decisioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa.

Il processo decisionale per la politica estera e di sicurezza comune

La **politica estera e di sicurezza comune (PESC)** è disciplinata dal Trattato sull'Unione europea (TUE) con **norme e procedure specifiche rispetto alle altre politiche dell'Unione**.

In tale ambito, ai sensi dell'articolo 26 del TUE, spetta:

- al **Consiglio europeo** individuare gli interessi strategici dell'Unione e fissa gli obiettivi della sua politica estera e di sicurezza comune;
- al **Consiglio dell'UE** elaborare tale politica nel quadro delle linee strategiche definite dal Consiglio europeo;
- all'**Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza** e agli **Stati membri** attuare la politica estera e di sicurezza comune, ricorrendo ai mezzi nazionali

e a quelli dell'Unione.

Il **Parlamento europeo** è **consultato** regolarmente sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della politica estera e di sicurezza comune ed è tenuto al corrente della sua evoluzione.

L'articolo 31, paragrafo 1, del TUE prevede che in tale settore la **procedura legislativa ordinaria non si applichi** e che la sua disciplina sia affidata a **decisioni** adottate dal Consiglio europeo e dal Consiglio di norma all'**unanimità**.

Sempre l'articolo 31, paragrafo 1, del TUE prevede che in caso di astensione dal voto, ciascun membro del Consiglio possa motivare la propria astensione con una dichiarazione formale (cosiddetta "**astensione costruttiva**"). In tale caso esso non è obbligato ad applicare la decisione, ma accetta che essa impegni l'Unione.

In uno spirito di mutua solidarietà, lo Stato membro interessato si astiene da azioni che possano contrastare o impedire l'azione dell'Unione basata su tale decisione, e gli altri Stati membri rispettano la sua posizione. Qualora i membri del Consiglio che motivano in tal modo l'astensione rappresentino almeno un terzo degli Stati membri che totalizzano almeno un terzo della popolazione dell'Unione, la decisione non è adottata.

Deroghe alla regola dell'unanimità in seno al Consiglio

In deroga alla **regola generale dell'unanimità**, l'articolo 31, paragrafo 2, del TUE, prevede che il **Consiglio** dell'UE deliberi a **maggioranza qualificata** nel settore della politica estera e di sicurezza comune quando adotta una decisione europea – che non abbia implicazioni militari o rientri nel settore della difesa – relativa a:

- un'azione o una posizione dell'Unione, sulla base di una decisione europea del Consiglio europeo relativa agli interessi e obiettivi strategici dell'Unione;
- un'azione o una posizione dell'Unione in base a una proposta dell'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza presentata in seguito a una richiesta specifica rivolta a quest'ultimo dal Consiglio europeo di sua iniziativa o su iniziativa dell'Alto Rappresentante;
- l'attuazione di una decisione europea che definisce un'azione o posizione dell'Unione;
- la nomina di un rappresentante speciale con un mandato per problemi politici specifici.

L'articolo 31, paragrafo 2, del TUE, prevede il cosiddetto "**freno di emergenza**": se un **membro del Consiglio** dichiara che, per **vitali ed espliciti motivi di politica nazionale**, intende **opporsi** all'adozione di una decisione europea che richiede la **maggioranza qualificata**, **non si procede alla votazione**. L'Alto rappresentante dell'Unione cerca, in stretta consultazione con lo Stato membro interessato, una soluzione accettabile per quest'ultimo. In mancanza di un risultato, il Consiglio dell'UE, deliberando a maggioranza qualificata, può chiedere che della questione sia **investito il Consiglio europeo**, in vista di una decisione europea all'unanimità.

In caso di attivazione della procedura di "freno d'emergenza", ai sensi dell'articolo 12, comma 3, della legge n. 234 del 2012, il Governo è tenuto a trasmettere tempestivamente alle Camere le proposte presentate ai sensi del richiamato articolo 31, paragrafo 2, del TUE. Solo decorso il termine di trenta giorni dalla predetta trasmissione, il Governo può esprimere un voto favorevole sulle proposte anche in mancanza della pronuncia parlamentare.

Ad oggi l'astensione costruttiva è stata utilizzata da uno Stato membro (Cipro) una sola volta, quando l'UE ha deciso nel 2008 di istituire una missione civile nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune in Kosovo.

Le proposte della Commissione europea

Il contesto

La comunicazione COM(2018) 647 è stata presentata dalla Commissione europea il 12 settembre 2018, in occasione del **discorso sullo stato dell'Unione 2018**, pronunciato dal Presidente della Commissione europea, **Jean Claude Juncker**, al Parlamento europeo lo stesso giorno.

Il Presidente della Commissione europea ha in particolare auspicato che gli Stati membri si avvalgano delle disposizioni previste dai Trattati dell'UE che consentono di passare **dal voto all'unanimità al voto a maggioranza qualificata** in sede di Consiglio dell'UE in determinati settori della **politica estera e di sicurezza comune dell'UE (PESC)** e in alcune **decisioni di natura fiscale**.

La Commissione ha poi presentato il 15 gennaio 2019 la comunicazione "*Verso un processo decisionale più efficiente e democratico nella politica fiscale dell'UE*" [COM\(2019\)8](#) con la quale ha avanzato proposte per il passaggio dall'unanimità alla maggioranza per le decisioni del Consiglio dell'UE in materia di politica fiscale in quattro fasi da qui al 2025.

Si ricorda che la [Dichiarazione di Roma](#) del 25 marzo 2017, adottata in occasione del 60° anniversario del Trattato di Roma, ha riconosciuto la necessità di un'Unione europea più forte e sottolineato in particolare che l'UE dovrebbe avere un ruolo più decisivo sulla scena mondiale.

Le proposte della Commissione europea intendono fornire un **contributo** per la discussione tra gli Stati membri in occasione del **Consiglio europeo straordinario sul futuro dell'UE** che si svolgerà a **Sibiu** (Romania) il **9 maggio 2019**.

Le proposte della Commissione

La Commissione europea non propone che il Consiglio dell'UE deliberi a **maggioranza qualificata** in tutti gli ambiti della politica estera e di sicurezza comune, ma solo **in alcuni specifici casi** (attraverso il ricorso alla clausola passerella) e **di sfruttare maggiormente le possibilità offerte dalla cosiddetta astensione costruttiva**, prevista dall'articolo 31, paragrafo 1, del TUE e dalle possibilità già esistenti di deliberare a maggioranza qualificata nei casi previsti dall'articolo 31 paragrafo 3, del TUE (cosiddette **deroghe all'unanimità**, v. *supra*).

In particolare, la Commissione propone che il **Consiglio europeo**, ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 3, del TUE (cosiddetta "**clausola passerella**"), **adotti all'unanimità** decisioni volte, rispettivamente, a stabilire che siano adottate a maggioranza qualificata in sede di Consiglio dell'UE:

- tutte le **posizioni dell'UE sui diritti umani nelle sedi internazionali** sotto forma di decisioni del Consiglio;
Attualmente le posizioni dell'UE sui diritti umani da adottare nelle sedi internazionali sono concordate di comune accordo (prassi non prevista dai Trattati, in cui gli Stati membri danno il loro assenso senza possibilità di astensione), generalmente sotto forma di conclusioni del Consiglio.
- le decisioni che stabiliscono un **regime di sanzioni**;
- le decisioni relative alle **missioni civili nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune**.

Ai sensi dell'articolo 16 del TUE e dell'articolo 238, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE) la maggioranza qualificata è raggiunta se il 55% degli Stati membri vota a favore, che in pratica equivale a 16 paesi su 28, e se gli Stati membri a favore rappresentano almeno il 65% della popolazione totale dell'UE. L'astensione conta come un voto contrario.

Inoltre, la Commissione rileva che se una questione non riguarda la politica estera e di sicurezza comune bensì gli **aspetti esterni di una politica disciplinata dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea**, le **basi giuridiche corrispondenti dovrebbero essere utilizzate per l'adozione di decisioni, senza applicare la regola dell'unanimità**.

Motivazioni

Nella comunicazione, la Commissione rileva che il fatto che la maggior parte delle decisioni dell'UE nella politica estera e di sicurezza comune sia adottata all'**unanimità**, pur non avendo impedito all'Unione di essere attiva e di adottare posizioni ferme sulle questioni relative alla politica estera, ha tuttavia **intaccato** sempre più la **rapidità e l'abilità** dell'UE di intervenire sulla scena mondiale.

Anche nella prospettiva di un prossimo allargamento dell'UE per 2025, la Commissione ritiene che alcune decisioni della politica estera e di sicurezza comune **debbero essere prese a**

maggioranza qualificata che consentirebbe all'Unione di:

- intervenire sulla scena mondiale sulla base di **posizioni solide e coerenti**;
- reagire con **rapidità ed efficacia** alle sfide urgenti in materia di politica estera, sia quando si tratta di adottare una nuova posizione che quando si deve attuare una strategia concordata;
- rafforzare la **resilienza dell'UE** proteggendo gli **Stati membri** dalla pressione mirata esercitata da paesi terzi che cercano di dividere l'UE.

Sulla base dell'esperienza in altri settori, la Commissione indica che la **maggioranza qualificata favorisce il conseguimento di soluzioni comuni**. Secondo la Commissione, la prassi dimostra che, laddove si applica la maggioranza qualificata, le decisioni sono, nella stragrande maggioranza dei casi, adottate, di fatto, per consenso e che quindi la prospettiva di un voto a maggioranza qualificata è un potente **catalizzatore** per spronare tutti i soggetti a cercare un **compromesso**.

La Commissione rileva che un maggiore ricorso al voto a maggioranza qualificata non sarà sufficiente per risolvere tutti i problemi cui deve fare fronte la politica estera e di sicurezza comune. In proposito, nella comunicazione si indicano altre sfide, come la ricerca di una maggiore convergenza degli interessi degli Stati membri e l'emergere di una cultura comune della politica estera e la difficoltà di garantire che gli Stati membri attuino e difendano in modo efficace le posizioni concordate in seno al Consiglio nelle loro relazioni bilaterali con i paesi terzi. La Commissione ritiene tuttavia che, nel tempo, la costruzione di posizioni dell'UE attraverso un processo pragmatico incentivato dal **voto a maggioranza qualificata** possa **contribuire anche a promuovere gradualmente una visione e interessi comuni tra gli Stati membri**.

Esame presso altri Parlamenti nazionali

Sulla base dei dati forniti dal [sito IPEX](#), l'esame dell'atto risulta **concluso** da parte della *House of Commons* del Regno Unito ed **avviato ed ancora in corso** presso i seguenti Parlamenti: Parlamento finlandese, Bundestag tedesco, Senato polacco, Camera dei deputati romena, Consiglio nazionale slovacco, Senato dei Paesi bassi.